

THÉMIS

COLLECTION DIRIGÉE PAR MAURICE DUVERGER
DROIT

CHARLES DEBBASCH

*Doyen honoraire
Président honoraire de l'Université de Droit,
d'Economie et des Sciences d'Aix-Marseille*



Institutions et droit administratifs

1 / Les structures administratives



PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE

Sommaire

INTRODUCTION	19
--------------------	----

PREMIÈRE PARTIE

L'ADMINISTRATION DANS LE SYSTÈME POLITIQUE

CHAPITRE 1. — La définition des institutions administratives	23
1. Les caractères spécifiques des institutions administratives	23
2. Institutions administratives et institutions publiques	28
3. Institutions administratives et institutions politiques	30
4. Les fonctions de l'administration	35
1. L'administration organe d'information	35
2. L'administration organe de prévision	35
3. L'administration organe de préparation	36
4. L'administration organe d'exécution	36
CHAPITRE 2. — L'autonomie des institutions administratives.....	38
1. Le développement de l'autonomie administrative.....	38
1. Pourquoi l'autonomie administrative se développe.....	38
2. Comment se développe l'autonomie administrative.....	41
2. La réduction de l'autonomie administrative	45
1. La revendication de participation.....	46
2. La spécificité de l'administration publique.....	46

CHAPITRE 3. — Le système administratif	48
1. <i>Le degré d'interventionnisme</i>	48
2. <i>La politisation</i>	51
1. L'influence des partis politiques	54
2. L'influence du régime politique	56
3. <i>Le rôle du droit</i>	59
1. La soumission au droit	59
Pays révolutionnaires et légalité	60
Démocraties libérales et légalité	60
2. L'étendue des prérogatives	61
La conception française	62
La conception anglo-saxonne	62
Le compromis	63
CHAPITRE 4. — Le droit administratif	65
1. <i>Le droit administratif classique</i>	65
1. L'administration est soumise au droit	65
2. L'administration est soumise à un droit spécifique	67
2. <i>Les caractéristiques du droit administratif</i>	69
1. Les sources du droit administratif	69
2. Le contenu du droit administratif	71
Les personnes juridiques du droit administratif	71
Des règles spéciales	73
Des droits et obligations exorbitants du droit commun	75
Diversité de l'action administrative	75
3. La transformation du droit administratif	76
L'identification financière de l'action administrative	82
CHAPITRE 5. — L'évolution des institutions administratives	91
1. <i>L'administration révolutionnaire</i>	94
1. L'idéologie révolutionnaire	94
La souveraineté de la loi	94
L'autonomie de l'administration	95
2. De l'anarchie à la centralisation	96
3. Les leçons de l'expérience révolutionnaire	98

2. <i>La constitution administrative napoléonienne</i>	99
1. L'organisation administrative	99
La hiérarchisation	100
La centralisation	101
2. La justice administrative	102
3. <i>L'administration dans l'ère libérale</i>	103
1. L'affirmation des services publics	103
2. La reconnaissance d'un pouvoir administratif	105
Les moyens juridiques	105
Les moyens en personnel	106
3. Participation et protection des citoyens	108
La décentralisation	108
Le droit administratif	109
4. <i>L'administration à l'heure des crises</i>	110
1. L'interventionnisme administratif	110
2. Le pouvoir administratif	112
3. Les conséquences	114
5. <i>L'« aggiornamento »</i>	115
1. La création d'administrations <i>ad hoc</i>	115
2. Le développement de structures para-administratives	117
3. La rénovation des structures administratives classiques ...	119
L'évolution des méthodes d'action de l'administration ..	119
Les relations entre l'administration et les administrés ...	120
Les progrès de la décentralisation	122
L'administration refuge des contradictions sociales ...	122
Les effectifs des agents de l'Etat en France	124

DEUXIÈME PARTIE

LES STRUCTURES ADMINISTRATIVES TERRITORIALES

TITRE PREMIER

Les structures administratives centrales

CHAPITRE 1. — Les compétences administratives du Président de la République	147
1. <i>La fonction administrative du Président de la République</i>	148
2. <i>Les collaborateurs du Président de la République</i>	149

CHAPITRE 2. — Les compétences administratives du Premier Ministre	151
1. <i>Les pouvoirs du Premier Ministre</i>	151
1. Le pouvoir de décision	151
2. Le pouvoir de coordination	152
2. <i>Les services du Premier Ministre</i>	153
1. Le secrétariat général du gouvernement	153
2. Les autres services	154
CHAPITRE 3. — L'organisation ministérielle	158
1. <i>Les attributions des ministres</i>	159
2. <i>La structure des ministères</i>	160
1. Le cabinet	160
2. Les bureaux	162
L'organisation des structures internes	162
Le pouvoir des services	164
3. Les organismes consultatifs	166
Caractéristiques générales	166
Avantages et inconvénients de l'administration consultative	167
4. Les corps d'inspection	168
3. <i>Spécialisation ministérielle et structures administratives</i>	170
1. La spécialisation ministérielle	170
2. La coordination interministérielle	172
3. Les enchevêtrements de compétence	175
4. <i>La crise des administrations centrales</i>	177
CHAPITRE 4. — L'organisation administrative centrale à l'étranger	180
1. <i>Les services centraux auprès du chef de l'Etat, du chef du gouvernement, du gouvernement</i>	181
2. <i>La structure gouvernementale des ministres et leurs services</i>	182
1. La structure générale du gouvernement	182
2. Quelques exemples des structures ministérielles étrangères ..	183
Etats-Unis	183
Grande-Bretagne	185
U.R.S.S.	189
Allemagne fédérale	191

TITRE II

L'organisation administrative locale

CHAPITRE 1. — Principes généraux de l'organisation administrative locale	197
1. <i>La centralisation</i>	198
1. La centralisation pure	198
2. La déconcentration.....	199
2. <i>La décentralisation</i>	200
1. Le système de la décentralisation	200
Les avantages	201
Les inconvénients	202
2. Les formes de décentralisation	204
La décentralisation territoriale.....	204
La décentralisation technique	207
3. Les limites à la décentralisation	208
Décentralisation et fédéralisme	208
Décentralisation et tutelle	209
3. <i>Centralisation et décentralisation dans l'histoire française</i>	211
1. Les avatars de la décentralisation	212
2. La crise de la décentralisation	215
Causes générales de la crise	215
Causes spécifiques.....	217
3. Pour une nouvelle décentralisation.....	220
4. La réforme décentralisatrice de 1982.....	221
CHAPITRE 2. — La commune	225
1. <i>Les organes de la commune</i>	227
1. Le conseil municipal	227
L'élection	227
Le fonctionnement	230
2. La municipalité	238
Composition de la municipalité	238
Attributions de la municipalité.....	239
L'évolution des fonctions municipales	241
La tutelle	242

3. Le budget	243
Les ressources	245
La réforme de la fiscalité locale	246
La réforme des aides de l'Etat	248
La réforme des prêts	252
Disparités financières entre les différentes communes ...	253
Les dépenses	253
Le financement des transferts de compétence	253
Le contrôle budgétaire.....	259
4. Le personnel communal	260
Les institutions	262
L'application du système de la carrière	265
2. <i>La réforme de l'organisation communale</i>	268
1. La fusion des communes	269
Procédures préalables à la fusion	269
La décision de fusion	270
La procédure de référendum intercommunal	271
Mesures destinées à faciliter les fusions de communes .	271
2. Les groupements de communes	273
Le syndicat de communes	273
Le district.....	275
Les communautés urbaines	276
Bilan des formules de regroupement	279
3. Les agglomérations nouvelles.....	281
4. Nouveaux aspects de l'interventionnisme local	284
Les rapports avec l'Etat	284
Les organismes d'étude	285
Les rapports avec les citoyens	286
CHAPITRE 3. — Le département	292
1. <i>Le département circonscription administrative</i>	294
1. Le préfet, commissaire de la République	294
La fonction préfectorale	294
Attributions	297
2. L'équipe du commissaire de la République	302
A la préfecture	302
Dans l'arrondissement	304

2. <i>Le département collectivité décentralisée</i>	305
1. Le conseil général	306
Le statut des conseillers généraux	306
Le fonctionnement du conseil général.....	308
Attributions	309
Le budget départemental	311
Tutelle	313
2. L'organe exécutif du département	314
3. Les groupements interdépartementaux	316
CHAPITRE 4. — La région	320
1. <i>Les prémisses régionales</i>	320
1. Les théories régionalistes	321
2. Les circonstances exceptionnelles.....	322
2. <i>Les circonscriptions régionales</i>	324
1. La préparation du cadre régional	324
2. Le découpage du décret du 2 juin 1960	325
3. <i>L'évolution vers le statut de collectivité territoriale</i>	328
1. La première étape : les décrets du 14 mars 1964	328
Le développement économique régional	328
L'harmonisation des circonscriptions administratives dans le cadre régional	328
2. L'évolution régionale : vers la réforme de 1972	329
3. La loi du 5 juillet 1972	330
La région établissement public	331
La région cadre de l'administration de l'Etat	333
4. L'évolution de 1972 à 1982.....	333
5. La loi du 2 mars 1982.....	335
4. <i>Les institutions régionales</i>	336
1. Les organes représentatifs de la région.....	337
Le Conseil régional	337
Le Comité économique et social	344
2. L'exécutif de la région.....	347

3. Le commissaire de la république de région (préfet de la région)	349
Caractères généraux	349
Les attributions du commissaire de la république de région.	350
4. Les collaborateurs du commissaire de la république de région.	356
La mission régionale	356
La conférence administrative régionale	357
5. Le trésorier-payeur général de la région.....	359
5. <i>Le budget de la région</i>	361
CHAPITRE 5. — Paris et la région parisienne, Lyon et Marseille...	364
1. <i>Le statut de Paris jusqu'en 1975</i>	365
1. Le statut jusqu'en 1964	365
2. La réforme de 1964	366
2. <i>Le régime de Paris issu de la loi de 1975</i>	367
1. La commune de Paris	367
Le Conseil de Paris	368
Le maire de Paris	368
Les commissions d'arrondissement	369
2. Le département de Paris	370
3. Les préfets de Paris	371
4. Les budgets de Paris	371
5. Les personnels de Paris	372
3. <i>La région Ile-de-France jusqu'en 1982</i>	373
1. Caractéristiques de la région Ile-de-France	374
2. Les organes de la région	374
3. Les attributions de la région	375
4. Les finances de la région	376
4. <i>Paris, Lyon, Marseille et les réformes de 1982</i>	376
1. Le principe : l'application de la loi du 2 mars 1982.....	376
2. L'exception : les lois du 31 décembre 1982 relatives à Paris, Lyon et Marseille	377
CHAPITRE 6. — Le statut de la Corse	382
1. <i>Le statut particulier de la région de Corse</i>	383
1. Le problème du statut particulier	383
2. L'assemblée de Corse	384

2. <i>Les compétences de la région de Corse</i>	386
1. Education et formation	387
2. Communication, culture et environnement	387
3. Développement de la Corse	388
CHAPITRE 7. — Les caractères originaux des départements et territoires d'outre-mer	389
1. <i>Le régime administratif actuel des départements d'outre-mer</i> ...	390
1. Les attributions spéciales des préfets, commissaires de la République des départements d'outre-mer.....	391
2. Le conseil général	393
Les élections au conseil général	393
Les attributions particulières	393
2. <i>Les communes dans les D.O.M.</i>	394
3. <i>L'organisation régionale dans les D.O.M.</i>	395
4. <i>Les territoires d'outre-mer</i>	398
1. La Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française	398
2. Le territoire des îles Wallis et Futuna	399
Les représentants de l'Etat.....	399
Le Conseil territorial	399
L'Assemblée territoriale.....	400
3. Le territoire des Terres australes et antarctiques françaises (T.A.A.F.)	400
4. Mayotte	400
CHAPITRE 8. — Le contrôle de l'Etat sur les actes des collectivités locales	402
1. <i>Le contrôle des actes administratifs des autorités locales</i>	403
1. Le principe du caractère exécutoire des actes administratifs des autorités locales	403
2. Le rôle du représentant de l'Etat.....	405
3. L'intervention de la juridiction administrative.....	407
2. <i>Le contrôle des actes budgétaires et financiers des autorités locales</i>	409
1. Les nouvelles autorités financières et juridictionnelles	412
2. La chambre régionale des comptes	413
3. <i>La tentative d'allègement de la tutelle technique</i>	414
4. <i>Le cas particulier des actes de police</i>	416

Chapitre 9. — L'organisation administrative locale à l'étranger	418
1. <i>L'administration locale en Grande-Bretagne</i>	418
1. Structures	419
2. Le grand Londres	421
3. La région	423
Le cadre régional	423
La dévolution régionale	423
4. Répartition des compétences	424
5. Les finances locales	426
6. Contrôle sur les autorités locales	428
2. <i>L'administration locale aux Etats-Unis</i>	430
1. La structure des collectivités locales	431
La cité	432
Le comté	437
Township, bourgs, villages et districts	439
Les problèmes des collectivités locales aux Etats-Unis	440
3. <i>L'organisation administrative locale en Allemagne fédérale</i>	442
1. Le <i>Land</i>	444
2. Le <i>Regierungsbezirke</i>	446
3. Le <i>Kreis</i>	447
4. Les communes	449
5. La réforme de l'organisation territoriale	456
4. <i>L'organisation administrative locale en U.R.S.S.</i>	457
1. Structures territoriales	458
2. Les organes de gestion	459
3. La compétence des organes locaux	460
5. <i>L'organisation administrative locale en Italie</i>	461
1. La commune	463
2. La province	468
3. Les régions	473
4. La réforme de l'organisation locale en Italie	482

TROISIÈME PARTIE

LES STRUCTURES ADMINISTRATIVES SPÉCIALISÉES

CHAPITRE 1. — Les personnes privées	491
1. <i>La concession</i>	491
1. La notion de concession	491
Définition de la concession	491
L'évolution de la concession	492
2. Le contrat de concession	494
Caractéristiques du contrat de concession	494
L'exécution du contrat de concession	495
La fin de la concession	498
3. Le contentieux de la concession	499
Compétence du juge administratif	499
Compétence du juge judiciaire	499
2. <i>Les autres formes de gestion d'un service public par une personne privée</i>	500
1. Le développement des organismes privés	500
Les raisons du recours à des organismes privés	500
Les jugements sur le phénomène	502
2. Forme juridique des organismes privés	503
3. L'habilitation des organismes privés	505
4. Régime juridique des organismes privés gérant un service public	506
Les actes juridiques unilatéraux	507
Les contrats	507
Le personnel	509
La responsabilité	509
CHAPITRE 2. — Les personnes publiques	516
1. <i>La régie</i>	516
2. <i>L'établissement public</i>	518
1. L'établissement public traditionnel	519
La personnalité morale	519
Le caractère public	521
Le principe de spécialité	525

2. Les nouvelles formes d'établissements publics	527
Les différentes catégories d'établissements publics	527
De nouvelles personnes publiques?	531
3. La réforme des établissements publics	532
3. <i>Les entreprises publiques</i>	533
1. La naissance des entreprises publiques	534
L'élargissement des buts d'intervention	534
Le développement des techniques d'intervention.....	539
2. La notion d'entreprise publique	540
La diversité des entreprises publiques	540
L'unité des entreprises publiques	543
3. La structure des entreprises publiques	548
Le conseil d'administration	549
La direction	554
Les assemblées générales.....	556
4. La forme juridique des entreprises publiques	556
La structure publique : l'établissement public	557
La structure privée : la société	558
5. Le régime juridique des entreprises publiques	560
Problèmes généraux : le régime juridique	560
Le régime du personnel	563
6. Le régime des biens des entreprises publiques	566
7. Le régime financier des entreprises publiques	567
8. Le contrôle sur les entreprises publiques	568
Le contrôle administratif	569
Le contrôle para-juridictionnel	571
Le contrôle parlementaire.....	572
9. Résultats et perspectives de réforme des entreprises publiques	574
Bilan	574
Controverses	575
Remèdes	577

CHAPITRE 3. — Le cas des ordres professionnels	584
1. <i>Organisation générale des ordres professionnels</i>	584
1. Les origines	584
2. Ordres professionnels et puissance publique	585
3. Structure de l'ordre	587
2. <i>La double nature de l'ordre</i>	588
1. Pouvoirs de nature administrative	588
Les décisions réglementaires	588
Les décisions individuelles	590
2. Pouvoirs de nature juridictionnelle	591
3. Pouvoirs de nature privée	591
3. <i>Un exemple d'ordre professionnel</i>	593